



WWW.ECONSTOR.EU

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Genz, Hermann; Spermann, Alexander

Working Paper

Das Mannheimer Grundsicherungsmodell - der Weg zu einer effizienteren und gerechteren Grundsicherung ohne Absenkung des Arbeitslosengeld II-Niveaus

ZEW Discussion Papers, No. 07-002

Provided in cooperation with:

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

Suggested citation: Genz, Hermann; Spermann, Alexander (2007) : Das Mannheimer Grundsicherungsmodell - der Weg zu einer effizienteren und gerechteren Grundsicherung ohne Absenkung des Arbeitslosengeld II-Niveaus, ZEW Discussion Papers, No. 07-002, <http://hdl.handle.net/10419/24552>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.



Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics



Discussion Paper No. 07-002

Das Mannheimer Grundsicherungsmodell
– der Weg zu einer
effizienteren und gerechteren Grundsicherung
ohne Absenkung des Arbeitslosengeld II-Niveaus

Hermann Genz und Alexander Spermann

ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

Centre for European
Economic Research

Discussion Paper No. 07-002

Das Mannheimer Grundsicherungsmodell
– der Weg zu einer
effizienteren und gerechteren Grundsicherung
ohne Absenkung des Arbeitslosengeld II-Niveaus

Hermann Genz und Alexander Spermann

Download this ZEW Discussion Paper from our ftp server:

<ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp07002.pdf>

Die Discussion Papers dienen einer möglichst schnellen Verbreitung von
neueren Forschungsarbeiten des ZEW. Die Beiträge liegen in alleiniger Verantwortung
der Autoren und stellen nicht notwendigerweise die Meinung des ZEW dar.

Discussion Papers are intended to make results of ZEW research promptly available to other
economists in order to encourage discussion and suggestions for revisions. The authors are solely
responsible for the contents which do not necessarily represent the opinion of the ZEW.

Non technical summary

Wie lässt sich die Grundsicherung in Deutschland effizienter und gerechter ausgestalten, wenn das Arbeitslosengeld II aus politischen Gründen nicht generell gesenkt werden soll und keine zusätzlichen unteren Lohngruppen durch die Tarifpartner vereinbart werden? Wie lassen sich Arbeitsanreize ohne generelle Senkung des Arbeitslosengeld II-Niveaus dennoch erhöhen? Wie lassen sich die Minijob-, Midijob- und Teilzeitfalle, die bad job Falle, die Arbeitslosenfalle und die Erwerbsunfähigkeitsfalle bei der Ausgestaltung der Grundsicherung vermeiden? Wie lässt sich der Unterschiedlichkeit der Personengruppen, die Grundsicherungsleistungen bezieht, Rechnung tragen? Wie können die Zuverdienstgrenzen ausgestaltet werden, damit die Zahl der ergänzenden Grundsicherungsleistungsbezieher (Aufstocker) nicht weiter zunimmt? Wie lässt sich das Phänomen der arbeitenden Armen (working poor) vermeiden? Wie gewinnen arbeitslose Menschen mehr Autonomie und Wahlfreiheit in der Gestaltung ihrer Teilhabe an Arbeit? Und wie vermeidet der Staat ein überzogenes Regelwerk, das zwar individuelle Bedarfsgerechtigkeit anstrebt, aber von den Betroffenen als Schikane empfunden wird? Ist überhaupt ein zusätzlicher Beschäftigungseffekt zu erwarten? In diesem Papier werden die Antworten auf diese Fragen in einem Reformentwurf in zehn Bausteinen gebündelt – dem Mannheimer Grundsicherungsmodell.

Das Mannheimer Grundsicherungsmodell setzt auf die konsequente Einforderung der Arbeitspflicht für alle Arbeitsfähigen durch verpflichtende gemeinnützige Arbeit und gleichwertige Anerkennung ehrenamtlichen Engagements bei intensiver Jobvermittlung und Fallbetreuung, konsequenter Sanktionierung von Arbeitsunwilligkeit und Möglichkeiten der Förderung durch zeitlich befristete Arbeitnehmer- und Arbeitgeberzuschüsse. Die Menschen sollen – wissend um die jeweiligen Auswirkungen – künftig autonom und selbstverantwortlich entscheiden. Vorgeschlagen wird eine „Mehr Selbstverantwortung, mehr Anreiz“-Strategie. Die vorgeschlagene Reform der Grundsicherung sollte ergänzt werden durch Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitsnachfrage der Unternehmen – durch Kostenentlastungen für gering qualifizierte Arbeit.

Das Mannheimer Grundsicherungsmodell – der Weg zu einer effizienteren und gerechteren Grundsicherung ohne Absenkung des Arbeitslosengeld II-Niveaus

Hermann Genz und Alexander Spermann^{*}

Abstract

Wie lässt sich die Grundsicherung in Deutschland effizienter und gerechter ausgestalten, wenn das Arbeitslosengeld II aus politischen Gründen nicht generell gesenkt werden soll und keine zusätzlichen unteren Lohngruppen durch die Tarifpartner vereinbart werden? Das Mannheimer Grundsicherungsmodell setzt auf die konsequente Einforderung der Arbeitspflicht für alle Arbeitsfähigen durch verpflichtende gemeinnützige Arbeit und gleichwertige Anerkennung ehrenamtlichen Engagements bei intensiver Jobvermittlung und Fallbetreuung, konsequenter Sanktionierung von Arbeitsunwilligkeit und Möglichkeiten der Förderung durch zeitlich befristete Arbeitnehmer- und Arbeitgeberzuschüsse. Die Menschen sollen – wissend um die jeweiligen Auswirkungen – künftig autonom und selbstverantwortlich entscheiden. Vorgeschlagen wird eine „Mehr Selbstverantwortung, mehr Anreiz“-Strategie. Die vorgeschlagene Reform der Grundsicherung sollte ergänzt werden durch Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitsnachfrage der Unternehmen – durch Kostenentlastungen für gering qualifizierte Arbeit.

Keywords: Arbeitsmarktreform, Grundsicherung, Workfare, Langzeitarbeitslosigkeit

JEL classifications: I 38, J 22

^{*} Hermann Genz, Leiter des Fachbereichs Soziale Sicherung, Arbeitshilfen und Senioren der Stadt Mannheim und Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft (ARGE)/JobCenter Mannheim (hermann.genz@mannheim.de); Alexander Spermann, Leiter des Forschungsbereichs Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim (spermann@zew.de) und Privatdozent an der Universität Freiburg.

1. Einführung

In der aktuellen Kombilohndiskussion des Herbstes 2006 setzen sich allmählich mehrere Einsichten durch. Zum einen wird deutlich, dass ein flächendeckender Kombilohn für alle Niedriglöhner nicht finanzierbar ist, weil damit etwa 17 % der Beschäftigten in Westdeutschland und etwa 40 % der Beschäftigten in Ostdeutschland mit Einkommen unter der Niedriglohngrenze von 9,50 € bezuschusst werden müssten (vgl. Brenke 2006). Zum anderen ist ein Kombilohnmodell im Rahmen des Arbeitslosengeldes II *ohne* massive Absenkung des Arbeitslosengeldes II a) nicht finanzierbar und b) kaum mit zusätzlichen Anreizen für Langzeitarbeitslose zur Aufnahme zusätzlicher Jobs verbunden. In einem ausführlichen Sondergutachten zum Kombilohn hat der Sachverständigenrat für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zahlreiche Gestaltungsoptionen durchdekliniert und für eine Variante eines Kombilohnes im Rahmen des Arbeitslosengeldes II mit Absenkung des Hilfeniveaus um 30 % plädiert. Bei einer Bruttolohnsenkung von 6,1 % bei einer unterstellten Arbeitsnachfrageelastizität von -2 (d.h. eine einprozentige Lohnsenkung erhöht die Arbeitsnachfrage der Unternehmen um 2 %) ergibt sich eine Zunahme der Beschäftigung in der Größenordnung von 350.000 Personen (vgl. Sachverständigenrat 2006a, S. 123). Gleichzeitig machte der Rat deutlich, dass er wenige Realisierungschancen für seinen Vorschlag sieht, weil eine generelle Absenkung des Hilfeniveaus als politisch nicht mehrheitsfähig angesehen wird. Auch ein gradueller Übergang zu einem Armutslückenkonzept (vgl. Spermann 2006a) ist derzeit politisch unerwünscht.

In einem Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit wird u.a. vom Ratsmitglied Peter Bofinger ein Konzept für Existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich vorgeschlagen – mit dem Ziel, das reguläre Arbeitsverhältnis vorrangig zu fördern (vgl. Bofinger et al. 2006). Ihr Lösungsansatz umfasst ein integriertes Maßnahmenbündel

mit 12 Elementen, wobei das ALG II-Niveau weitgehend beibehalten werden soll und die Hinzuverdienstmöglichkeiten zu modifizieren sind. Weiterhin setzt das Konzept auf Kostenentlastungen für Unternehmen – durch Abgabensenkungen im Niedriglohnbereich, Einstiegstarife für Langzeitarbeitslose und befristete Lohnsubventionen.

In diesem Papier wird die politische Entscheidung, das Grundsicherungsniveau nicht abzusenken als vorgegeben akzeptiert und überlegt: Was lässt sich tun? Es zeigt sich: Eine ganze Menge ist dennoch möglich, um das bestehende Grundsicherungssystem effizienter und gerechter auszugestalten. Dieses Papier versucht Antworten auf die wichtigsten Fragen der Kombilohndiskussion 2006: Wie lassen sich Arbeitsanreize ohne generelle Senkung des Arbeitslosengeld II-Niveaus dennoch erhöhen? Wie lassen sich die Minijob-, Midijob- und Teilzeitfalle, die bad job Falle, die Armutsfalle und die Erwerbsunfähigkeitsfalle bei der Ausgestaltung der Grundsicherung vermeiden? Wie lässt sich der Unterschiedlichkeit der Personengruppen, die Grundsicherungsleistungen bezieht, Rechnung tragen? Wie können die Zuverdienstgrenzen ausgestaltet werden, damit die Zahl der ergänzenden Grundsicherungsleistungsbezieher (Aufstocker) nicht weiter zunimmt? Wie lässt sich das Phänomen der arbeitenden Armen (working poor) vermeiden? Ist ein dritter Arbeitsmarkt nötig? Und vor Allem: Wie gewinnen wir die arbeitslosen Menschen dafür, dass sie sich verstärkt selbst organisieren und die Verantwortung für ihre Teilhabe an Beschäftigung – bei entsprechender Unterstützung – wieder selbst übernehmen? In diesem Papier werden die Antworten auf diese Fragen in einem Reformentwurf gebündelt – dem Mannheimer Grundsicherungsmodell.

Das Papier schildert zunächst in Kapitel 2 die Problemlage, die dramatischer als je zuvor ist: Die Langzeitarbeitslosigkeit nimmt weiterhin zu, und die Arbeitslosenquote der gering Qualifizierten ist extrem – Deutschland gehört innerhalb der OECD zu den Spitzenreitern bei diesen

unerfreulichen Arbeitsmarktdaten. In Kapitel 3 werden die verschiedenen Fallen dargestellt, die sich bei der Optimierung des Grundsicherungssystems stellen. Kapitel 4 verdeutlicht die Heterogenität der Zielgruppe Arbeitslosengeld II Empfänger anhand von Bundesdaten der Agentur für Arbeit - ergänzt durch differenziertere Einsichten aus Mannheim. Kapitel 5 legt die Prämissen des Mannheimer Grundsicherungsmodells offen – ohne normative Grundlagen lässt sich kein Gestaltungsvorschlag entwickeln. Im Mittelpunkt stehen die Einforderung der bereits bestehenden Arbeitspflicht und das Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen. Kapitel 6 stellt die wesentlichen Komponenten des Mannheimer Grundsicherungsmodells dar und verdeutlicht die „Mehr Selbstverantwortung, mehr Anreiz“-Strategie. Die möglichen Beschäftigungswirkungen und fiskalischen Effekte werden in Kapitel 7 diskutiert. Kapitel 8 fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

2. Problemanalyse

Dramatischer Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit und Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter

Die zentralen Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt sind die Langzeitarbeitslosigkeit und die Arbeitslosigkeit der gering Qualifizierten, wobei sich beide Problembereiche selbstverständlich überlappen (vgl. Sachverständigenrat 2005). Die Quote der Langzeitarbeitslosen ist in den letzten Jahren trotz Hartz-Reformen gestiegen und lag – in der Definition der OECD – bei 51,8 % im Jahre 2004 (vgl. OECD 2005). Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen seit 2001 kontinuierlich gestiegen und lag im Jahr 2005 so hoch wie nie zuvor – bei über 1,8 Millionen Menschen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2005). Die Arbeitslosenquote der gering Qualifizierten ohne Berufsabschluss steigt trendmäßig seit den siebziger Jahren und lag in Westdeutschland im Jahr 2004 bei über 20 % und in Ostdeutschland über 50 % (vgl. Reinberg und Hummel 2005). Das sind dramatische Entwicklungen. Der Reformbedarf auf dem Arbeitsmarkt ist aktueller denn je.

Fehlende Stellen und Erosion der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung

Auch wenn im Jahr 2006 die Konjunktur mit Wachstumsraten deutlich über zwei Prozent wieder an Fahrt gewonnen hat, die Arbeitslosigkeit leicht gesunken ist, die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der offenen Stellen wieder zugenommen hat – die strukturellen Probleme der deutschen Wirtschaft bleiben ungelöst und der Wachstumstrend bewegt sich nicht erkennbar nach oben (vgl. Sachverständigenrat 2006b). In einigen regionalen Arbeitsmärkten, insbesondere in Ostdeutschland, fehlen weiterhin Stellen – einfache Arbeit

wird trotz sehr niedriger Löhne noch viel zu wenig nachgefragt. Zwar hat die Lohnspreizung nach Angaben von Eurostat zugenommen, sobald Teilzeit- und geringfügige Beschäftigung mit betrachtet wird (vgl. Schettkat 2006). Trotz höherer Lohnspreizung hat die Arbeitslosigkeit der gering Qualifizierten zugenommen. Auch hat sich in den letzten Jahren die Stellenstruktur deutlich gewandelt: Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verlor zugunsten der Minijobs an Bedeutung, wobei die Stundenlöhne im Minijobbereich tendenziell geringer ausfallen. Es ist eine offene Frage, ob die Arbeitslosigkeit der Problemgruppen des Arbeitsmarktes ohne diese Lohnspreizung nicht noch mehr zugenommen hätte. Fraglich ist auch, ob die konjunkturrell bedingten Beschäftigungszuwächse auch die Langzeitarbeitslosen und gering Qualifizierten erreichen werden oder ob der Aufschwung an den Problemgruppen des Arbeitsmarktes weitgehend vorbei geht.

Dramatischer Anstieg der Zahl der Grundsicherungsempfänger

Zu Beginn des Jahres 2005 wurde die „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (Arbeitslosengeld II) nach dem SGB II bundesweit eingeführt. Damit gingen die Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfeempfänger und die Arbeitslosenhilfe in einem bedürftigkeitsgeprüften und steuerfinanzierten Transfersystem auf. Noch im Jahr 2004 rechneten die offiziellen Stellen mit etwa 3 Millionen Empfängern der neuen Grundsicherungsleistung. Im März 2006 liegt die Zahl der Empfänger von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II jedoch bei über 7 Millionen – mehr als doppelt soviel wie erwartet.

Die Erklärung liegt im Wesentlichen in vier politisch gewählten Festlegungen, die es vor der Reform in dieser Form noch nicht gab. Erstens wurde der Begriff Erwerbsfähigkeit breit definiert, so dass z.B. kaum vermittelbare Drogenabhängige als erwerbsfähig eingestuft wurden. Zweitens wurde der Begriff der Bedarfsgemeinschaft so gewählt, dass

Anreize zur Bildung neuer Bedarfsgemeinschaften durch Auszug jugendlicher Erwachsener aus dem Elternhaus bestanden – mit der Konsequenz, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften innerhalb kurzer Zeit auf fast vier Millionen zunahm. Drittens führt die Verkürzung der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld I zu einem erhöhten Zufluss schwer vermittelbarer Arbeitsloser. Viertens wurden die Einkommens- und Vermögensgrenzen gegenüber der früheren Sozialhilfe großzügiger ausgestaltet. Dadurch sind vermehrt Geringverdiener leistungsberechtigt geworden.

Im Oktober 2006 bezogen 5,1 Millionen Personen Arbeitslosengeld II, 1,9 Millionen Personen Sozialgeld (v.a. Kinder), so dass etwa 7 Millionen Menschen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II erhielten (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2006 a,b). Hinzu kommen etwa 630.000 erwerbsunfähige Personen, die Grundsicherungsleistungen nach SGB XII (frühere Sozialhilfe) erhalten – diese Zahl für 2005 wurde im November 2006 veröffentlicht (vgl. Statistisches Bundesamt 2006).

Arbeitslose Grundsicherungsempfänger und Kombilohnbezieher

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht sind insbesondere zwei Teilgruppen der Arbeitslosengeld II-Empfänger von Bedeutung. Zum einen bedürfen die knapp drei Millionen arbeitslos gemeldeten ALG II-Empfänger einer gesonderten Betrachtung. Arbeitslos ist, wer nicht oder weniger als 15 Stunden je Woche arbeitet. Zum anderen sind die über 900.000 Menschen, die arbeiten und Grundsicherungsleistungen erhalten (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2006c). Zwischen diesen beiden Teilgruppen gibt es leider Überschneidungen, weil aus den vorliegenden Statistiken nicht hervorgeht, wie viele arbeitende ALG II-Empfänger nicht mehr als arbeitslos erfasst werden, weil sie über dem Schwellenwert von 15 Stunden/Woche arbeiten. Eine weitere statistische Aufschlüsselung wäre an dieser Stelle wünschenswert.

Vollzugsdefizit bei der Einforderung der Arbeitspflicht

In Deutschland herrscht Arbeitspflicht für Arbeitslosengeld II-Empfänger, sofern sie arbeitsfähig sind. Die Erbringung dieser Arbeitspflicht ist ein entscheidendes Kernelement einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration. Mit der Einführung der Job Center und der Verschärfung der Zumutbarkeit von Stellen im Rahmen der Hartz-Gesetze wird die Arbeitspflicht mehr als in der Vergangenheit eingefordert, wenn es auch immer noch erhebliche regionale Unterschiede geben dürfte. Auch mehr als ein Jahr nach Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende befinden sich Job-Center weiter im Aufbau. Die Kundenbetreuung in den so genannten Arbeitsgemeinschaften aus Arbeitsagentur und Kommunen (ARGen) ist – von Ausnahmen abgesehen – bei weitem noch nicht so intensiv wie angestrebt. Ein geflügeltes Wort ist zur Zeit der Abfassung des Beitrags, dass „in den ARGen noch viel im Argen liegt“, vor allem, weil die Personalschlüssel Fallmanager zu Arbeitslosen noch nicht realisiert wurden. Hinzu kommen EDV-Probleme, die die knappen Betreuungszeiten der Fallmanager wegen aufwändiger manueller Dateneingaben und – korrektoren noch weiter schrumpfen lassen, wie ein vertraulicher Prüfbericht des Bundesrechnungshofs für den Bundestag dokumentiert (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 22.5.2006). Ohne intensive Fallbetreuung kann jedoch die Arbeitspflicht de facto nicht eingefordert werden.

Aber auch dort wo die administrativen Vollzugsdefizite weitgehend beseitigt sind, bleibt die Einforderung der Arbeitspflicht überwiegend eine „Holschuld“ der Job-Center, weil die gesetzlichen Bestimmungen immer noch die Pflichten nicht hinreichend konkretisieren. Das ist keine Besonderheit des Arbeitsförderungsrechts, sondern entspricht auch in anderen Rechtsgebieten unserer normativen Auffassung, dass der Staat sich die Beteiligung des Bürgers holen muss. Wir sind weit entfernt von einer Haltung, wie sie beispielsweise in skandinavischen selbstverständlich ist, ob das die Erbringung von Steuern anbetrifft oder auch von Mitwirkungspflichten in der staatlichen Fürsorge. Die Falle, die sich aus

dieser Mentalität ergibt, ist eine doppelte: Einerseits verlassen sich die Menschen zu sehr darauf, dass der Staat sie versorgt, ihre Angelegenheiten organisiert und wenn das nicht ihren Wünschen entsprechend erfolgt, dann resignieren sie, werden mutlos, sehen für sich keine Chancen und manche sind dann nicht mehr in der Lage ihren Alltag zu gestalten; andererseits muss der Staat darauf mit immer neuen Repressionen reagieren und den Organisationsgrad individueller Lebenslagen immer ausgefeilter erhöhen.

Auch wenn die Vollzugsdefizite der JobCenter in absehbarer Zeit gelöst werden können, wird die Sanktionierung der Verweigerung der Arbeitspflicht ohne einen Kürzungsautomatismus, klar definierte „Bringschulden“ und regelmäßige Einschaltung von amtlich bestellten Ärzten ein Dauerproblem bleiben. Zwar stehen den Fallmanagern Zusatzjobs (sog. Ein-Euro-Jobs) als Instrument zur Prüfung der Arbeitsbereitschaft zur Verfügung. Doch können Hilfeempfänger gegen Kürzungen stets Widerspruch einlegen bzw. klagen, wobei der Klageweg für sie wegen des Anspruchs auf Prozesskostenbeihilfe bislang noch weitgehend kostenlos ist. Damit steigt der Verwaltungsaufwand für die Fallbetreuer z.T. enorm an, sodass weniger Zeit für die Betreuung anderer Kunden bleibt.

Arbeitspflicht ohne zusätzliche finanzielle Anreize ausreichend?

Eine vollständig durchgesetzte Arbeitspflicht bei Grundsicherungsempfängern könnte – auf den ersten Blick – zusätzliche finanzielle Anreize durch bessere Hinzuverdienstmöglichkeiten überflüssig machen. Doch stößt die Einforderung der Arbeitspflicht an Grenzen, weil sich die Erwerbsfähigkeit kaum oder nur mit sehr hohem Aufwand in exakten Stundenkategorien (z.B. 5, 10, 15, 20 etc. Stunden) fassen lässt. Dabei ist es hilfreich, wenn Amtsärzte eine Mindeststundenzahl festlegen können, z.B. die Fähigkeit, mindestens drei Stunden täglich zu arbeiten. Je schärfer der Staat auf Einhaltung der Arbeitspflicht drängt, desto eher werden die Menschen Arbeit aufnehmen (Partizipationsentscheidung). Aber – das ist das entscheidende Argument für zusätzliche finanzielle Anreize – der von den Individuen gewählte zeitliche Umfang der Tätigkeit hängt entscheidend von den Anrechnungsregeln im Transfersystem und von der Einforderung der gesetzlichen Arbeitspflicht ab (Arbeitsstundenentscheidung). Hinzu kommt, dass in einem System mit perfekt durchgesetzter Arbeitspflicht und konsequenter Sanktionierung bei Arbeitsverweigerung ein Anreiz entstehen könnte, den Status Nicht-Erwerbsfähigkeit zu erreichen, um weiterhin Transferleistungen beziehen zu können. Dass die Menschen zu Erfindungsreichtum neigen, zeigen die Erfahrungen mit Musterungen für den Wehrdienst. Es lohnt sich demnach, sich mit den bestehenden finanziellen Anreizen für Grundsicherungsempfänger, deren Verhaltensreaktionen auf diese Regelungen und über alternative Ausgestaltungsmöglichkeiten nachzudenken. Die Durchsetzung der Arbeitspflicht ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung, um die zentralen Probleme am Arbeitsmarkt anzugehen.

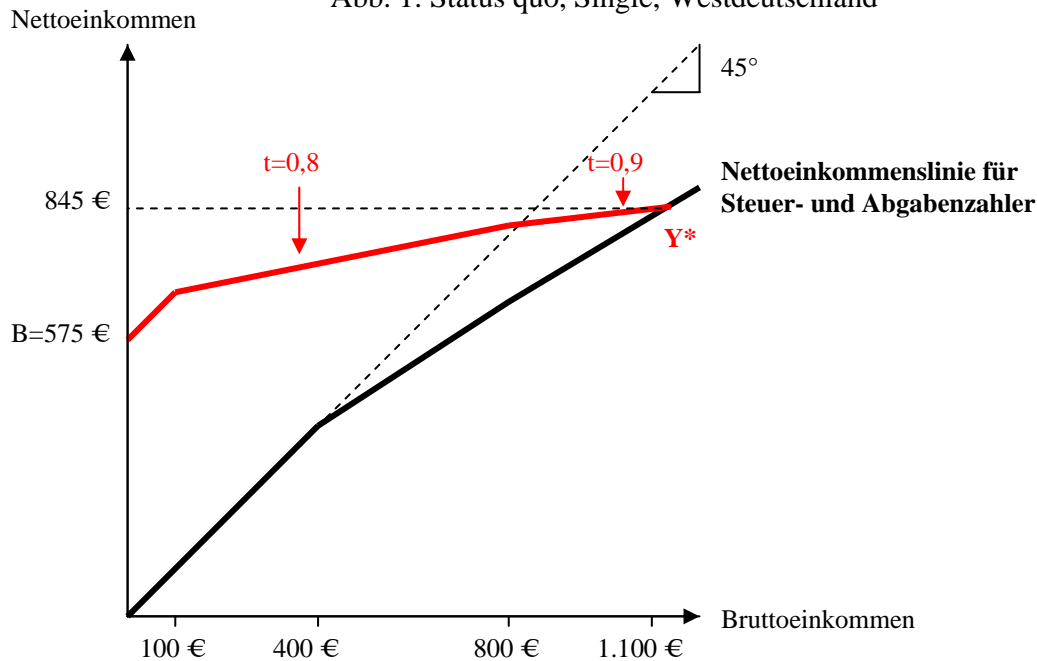
3. Welche Fallen sollten bei der Optimierung der Grundsicherung vermieden werden?

3.1. Die Arbeitslosenfälle

Es ist illustrativ, sich den Status quo für Arbeitslosengeld II-Empfänger im Jahre 2006 in einem vereinfachten Brutto-/Nettoeinkommen-Schaubild (Abbildung 1) zu verdeutlichen. Hierbei werden die seit 1. Oktober 2005 geltenden Anrechnungsregeln illustriert.

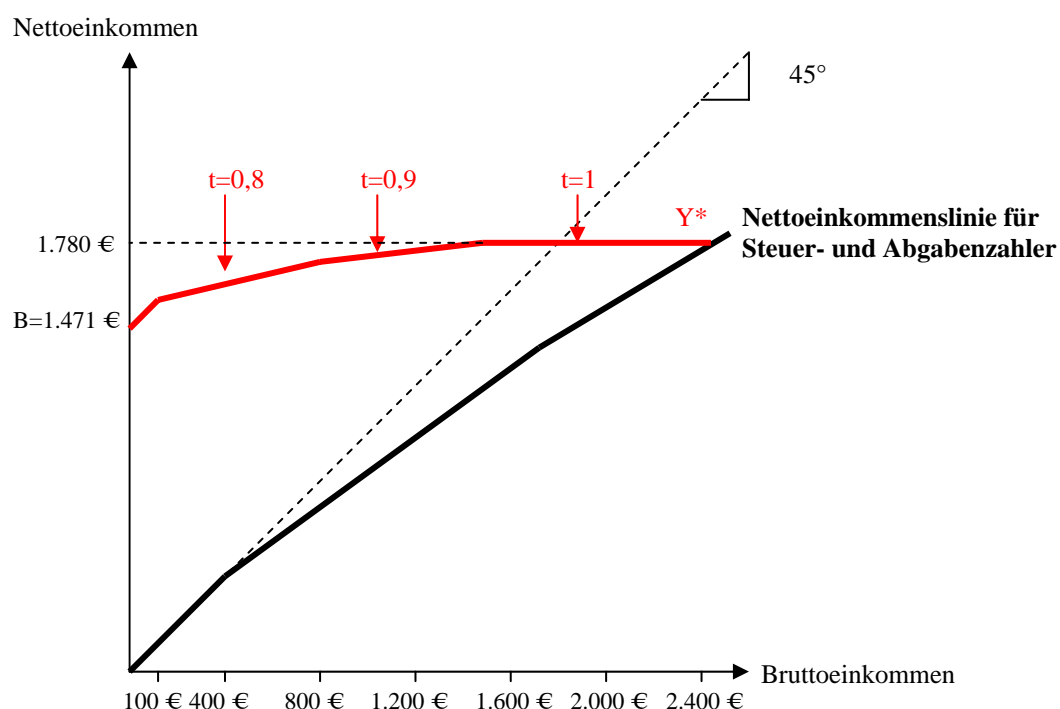
Das Grundsicherungsniveau liegt für einen Single in Westdeutschland bei durchschnittlich 575 €. Dieser Betrag setzt sich aus dem Grundbedarf in Höhe von 345 € und den Kosten der Unterkunft und Heizung von 230 € zusammen. Erzielt der Hilfeempfänger ein eigenes Einkommen, so bleiben die ersten 100 € anrechnungsfrei. Zwischen 100 und 800 € beträgt die Transferentzugsrate 80 % ($t = 0,8$) und zwischen 800 und 1200 € werden 90 % des Zuverdienstes auf den Hilfeanspruch angerechnet ($t = 0,9$). In dieser vereinfachten Beispielrechnung, in der Sozialabgaben und Einkommensteuer berücksichtigt sind, erhalten Singles mit einem eigenen Bruttoverdienst bis zu 1.100 € ergänzendes Arbeitslosengeld II. Der Bereich mit (fast) vollständiger Anrechnung eigener Verdienste wird als Arbeitslosenfälle bezeichnet. Bezogen auf den Haushaltstyp Single lässt sich sagen, dass sich schon Minijobs (400 €) kaum aus finanziellen Erwägungen für die Grundsicherungsempfänger lohnen, weil aufgrund der Anrechnungsregeln lediglich 160 € zusätzlich beim Hilfeempfänger verbleiben.

Abb. 1: Status quo, Single, Westdeutschland



Bei einer Familie mit zwei Kindern (Westdeutschland) wird die Dimension der Arbeitslosenfälle noch deutlicher. Das Grundsicherungsniveau liegt mit 1.471 € deutlich höher. Es setzt sich zusammen aus dem Grundbedarf für zwei Erwachsene (je 311 €), für zwei Kinder unter 14 Jahren (je 207 €) und den Kosten der Unterkunft und Heizung in Höhe von durchschnittlich 435 € . Die Zuverdienstmöglichkeiten berechnen sich nach obigem Schema, wobei die 90 %-ige Anrechnung bei einer Bedarfsgemeinschaft mit Kindern bis 1.500 € gilt. Oberhalb dieses Bruttoeinkommens wird zusätzliches Einkommen voll angerechnet ($t=1$). Bis zu einem Bruttoeinkommen von etwa 2.400 € (Y^*) besteht Anspruch auf ergänzendes Arbeitslosengeld II. Streng genommen ist lediglich der Bereich der 100 %-igen Anrechnung als Arbeitslosenfälle zu bezeichnen. Hier wird der Begriff jedoch weiter gefasst: Bruttoeinkommensbereiche, die mit Transferentzugsraten über 50 % verbunden sind, liegen in der Arbeitslosenfälle.

Abb. 2: Status quo, Familie (2 Kinder), Westdeutschland



Es zeigt sich sehr deutlich, dass insbesondere für Familien der Ausstieg aus dem Transfersystem selbst bei großen Anstrengungen schwierig ist. Nehmen beide Partner Vollzeitstellen an, bei denen sie 5 € je Stunde verdienen, erzielen sie bei einer 40 Stunden-Woche monatlich etwa 1.600 € – an ergänzendem Arbeitslosengeld II führt selbst bei voller Erwerbstätigkeit beider Partner kein Weg vorbei, solange die verdienten Stundenlöhne nicht wesentlich höher sind.

3.2. Die Minijob- und Teilzeitjobfalle

Geringe anrechnungsfreie Einkommensbereiche in Kombination mit hohen Transferentzugsraten von deutlich über 50 % oberhalb dieser Absetzbeträge führen zum Phänomen der Minijob- und Teilzeitjobfalle. Für den September 2005, also für einen Zeitpunkt noch etwas restriktiverer Anrechnungsregeln als die oben dargestellten aktuellen Regelungen, liegen erstmals differenzierte empirische Belege für diese Falle vor. Danach arbeiteten etwa 20 % der Arbeitslosengeld II-Empfänger, das

entspricht 906.000 Menschen in 844.000 Bedarfsgemeinschaften (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2006c). Mehr als die Hälfte der Transferempfänger arbeiten unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze von 400 € – mit einer auffälligen Häufung bei Jobs mit 100 bis unter 200 € (Bruttoeinkommen), 19 % im Midijob-Bereich bis 800 €. Aus dynamischer Sicht ist anzumerken: Noch existiert keine wissenschaftliche Studie, die einen Sprungbretteffekt von Mini-, Midi- und Teilzeitjobs belegt. Deshalb führen diese Anrechnungsregeln in die Minijob- und Teilzeitjobfalle.

3.3. Die Working Poor Falle

Gering Qualifizierte Menschen, die nicht nur geringfügig arbeiten, aber dennoch kein Nettoeinkommen oberhalb ihres Bedarfs erzielen, werden häufig als working poor bezeichnet. Lösen sie ihren Anspruch auf staatliche Transferleistungen aus Scham oder Unwissenheit nicht ein, so werden sie auch als verdeckt Arme bezeichnet.

Vor Einführung des Arbeitslosengeldes II lebten nach Schätzungen mehrere hunderttausend Menschen in verdeckter Armut, weil sie ihre Ansprüche nicht bei den Sozialämtern einlösten. JobCenter scheinen mit weniger Stigma als Sozialämter verbunden zu sein. Ein Indiz ist die Zunahme der Personen mit ergänzendem Hilfeanspruch. So verdoppelte sich die Zahl der erwerbstätigen Hilfeempfänger nahezu von 470.000 frühere Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger auf 906.000 ALG II-Empfänger – auch durch die Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten. Einschränkend ist anzumerken, dass keine Angaben über die geleisteten Arbeitsstunden und über die Verteilung der Bruttoeinkommen der früheren Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger vorliegen.

Aus sozialpolitischer Sicht ist die Aufstockung geringer Einkommen durch Arbeitslosengeld II wünschenswert, weil verdeckte Armut abgebaut wird und working poor vermieden wird. Ein spezifisches Problem des deutschen

Grundsicherungssystem ist jedoch, dass die Aufstockung bis in relativ hohe Bruttoeinkommensbereiche möglich ist – insbesondere für Familien mit Kindern, wie Abbildung 2 für einen Haushalt mit vier Personen illustriert. Eine Working poor Falle ergibt sich aus den Anrechnungsregeln im Status quo: Der anrechnungsfreie Pauschalbetrag von 100 €, die 80 %-ige Anrechnung bis 800 €, die 90 %-ige Anrechnung bis 1.500 € (bei Familien) und bei höheren Einkommen die 100 %-ige Anrechnung bewirkt, dass noch relativ hohe am Markt erzielte Bruttoeinkommen aufgestockt werden können. In unserem Beispiel für eine Familie mit zwei Kindern: Statt einer Aufstockung bis zum Existenzminimum bis 1.471 € bewirkt diese Art des Transferentzugs, dass Bruttoeinkommen bis 2.400 € (Y^* in Abbildung 2) aufgestockt werden können. So werden Aufstocker regelrecht systembedingt produziert. Sind sie einmal im Arbeitslosengeldbezug und sind sie vollständig über die Funktionsweise der Anrechnungsregeln informiert, dann könnte sogar eine Reduzierung des eigenen Arbeitseinsatzes aus individueller Sicht nutzenmaximal sein, weil das verfügbare Einkommen wegen der hohen Transferentzugsraten nicht oder nur geringfügig sinkt. Bildlich gesprochen (vgl. Abbildung 2): Wer durch den Gang zum JobCenter von der schwarzen Nettoeinkommenslinie der Steuer- und Abgabenzahler einmal auf die rote Nettoeinkommenslinie der Arbeitslosengeld II-Empfänger gesprungen ist, der könnte sich auf dieser roten Linie nach links bewegen und sich nutzenmäßig besser stellen, weil das Ausmaß an Freizeit zunimmt und das verfügbare Einkommen nicht (bei $t=1$) oder nur geringfügig (bei $t=0,9$ und $t=0,8$) sinkt.

3.4. Die bad job Falle

Die bestehenden Anrechnungsregeln in Verbindung mit den hohen Anforderungen an die Zumutbarkeit von Jobs können Langzeitarbeitslose dauerhaft in schlechte Jobs drängen. Das ist zumindest dann der Fall, wenn die Lohnprogression gering, also Stundenlohnsteigerung durch

training-on-the job und/oder formale Zusatzqualifikationen sich nicht realisieren lassen. Die klassische „Vom Tellerwäscher zum Millionär“ Erfolgsstory von ursprünglich gering Qualifizierten ist bei geringer Lohnprogression – wie in Deutschland (vgl. Rhein et al. 2005) - nicht möglich. Die bad job Falle ist somit Konsequenz der schlechten Aufstiegschancen – und nicht primär der Anrechnungsregeln und der verschärften Zumutbarkeit von Jobs.

3.5. Die Erwerbsunfähigkeitsfalle

Wenig diskutiert wird in Deutschland die Erwerbsunfähigkeitsfalle – auch, weil Erwerbsunfähigkeit quantitativ im europäischen Vergleich eine relative geringe Rolle spielt. Erwerbsunfähige finden sich in Deutschland unter Rentenbeziehern und/oder unter Sozialhilfeempfängern nach SGB XII. Zurzeit ist das Grundsicherungsniveau für erwerbsfähige exakt genauso hoch wie für Sozialhilfeempfänger: Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe betragen in West- und Ostdeutschland 345 € für einen Single – zusammen mit den Kosten der Unterkunft, die stark regional und individuell schwanken wird das kulturelle Existenzminimum abgedeckt. Sollte das Hilfeniveau für Erwerbsfähige abgesenkt werden, z.B. um 30 %, wie es der Sachverständigenrat (2006a) in seinem Sondergutachten zum Kombilohn fordert, dann ergibt sich ein Anreiz den Status Erwerbsunfähigkeit zu erwerben, um das ursprüngliche Hilfeniveau weiterhin zu erhalten. Da diese Verhaltensreaktion von Hilfeempfängern aber auch in Ländern mit ausgeprägter Aktivierungsstrategie durch Fordern und Fördern beobachtbar ist (z.B. Niederlande, Dänemark) muss die Erwerbsunfähigkeitsfalle auch dann betrachtet werden, wenn keine generelle Arbeitslosengeld II Kürzung realisiert wird.

Bei der Ausgestaltung der Grundsicherung müssen die Konsequenzen auf diese Fallen durchdacht werden. Dementsprechend muss eine solche Reform mit größter Vorsicht und Sorgfalt auf den Weg gebracht werden –

auch wegen unvollständiger empirischer Erkenntnisse und Unwägbarkeiten der Verhaltensreaktionen der Menschen.

4. Die Arbeitslosengeld II-Empfänger – ein Sammelbecken ganz unterschiedlicher Personengruppen

Grundsicherungsleistungen werden in Deutschland Erwerbsfähigen nach SGB II und Nicht-Erwerbsfähigen nach SGB XII (frühere Sozialhilfe) gewährt. Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die Reform des Arbeitslosengeldes II. Im Oktober 2006 bezogen über 5,1 Millionen Menschen Arbeitslosengeld II. Es soll im Folgenden gezeigt werden, dass sich völlig unterschiedliche Personengruppen hinter dieser Zahl verbergen.

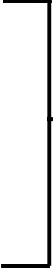
(1) Statistische Differenzierung

Zu den 5,1 Millionen Menschen Arbeitslosengeld II kamen im Oktober 2006 knapp 1,9 Millionen Sozialgeld-Empfänger (meist Kinder) hinzu, so dass etwa 7 Millionen Menschen Grundsicherungsleistungen nach SGB II bezogen. Arbeitslosengeld II- und Sozialgeldempfänger lebten in knapp 3,7 Millionen Bedarfsgemeinschaften (vgl. Tabelle 1).

Mit Blick auf den Arbeitsmarkt ist insbesondere die starke Abweichung zwischen der Zahl der erwerbsfähigen Arbeitslosengeld II-Empfänger (5,1 Millionen) und den arbeitslos gemeldeten Arbeitslosengeld II-Empfängern (2,7 Millionen) von Interesse. Welche Personengruppen ergeben die etwa 2,4 Millionen Menschen, die zwar Arbeitslosengeld II beziehen, jedoch nicht arbeitslos gemeldet sind? Es lassen sich fünf Gruppen unterscheiden: Erstens sind es Schüler, zweitens Zusatz-Jobber, drittens Personen, deren Einkommen oder deren Arbeitslosengeld I nicht für ein Leben oberhalb des Existenzminimums ausreicht (Aufstocker), viertens Personen, die an einer Qualifizierungsmaßnahme teilnehmen und fünftens Mütter oder Väter, die wegen der Betreuung kleiner Kinder nicht dem Arbeitsmarkt zur

Verfügung stehen. Exakte Zahlen zu diesen Teilgruppen der nicht arbeitslos gemeldeten ALG II-Empfänger liegen leider nicht vor (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2006c).

Tabelle 1: Leistungsempfänger nach SGB III und SGB II in Deutschland (Oktober 2006)

SGB III		
Arbeitslosengeldempfänger	1.243.000	
- darunter arbeitslose Arbeitslosengeldempfänger	908.000	
SGB II		
Arbeitslosengeld II Empfänger	5.099.000	 <div data-bbox="1251 848 1487 918">3.576.000</div>
- darunter arbeitslose Arbeitslosengeld II Empfänger	2.668.000	
Sozialgeld – Empfänger	1.883.000	
Bedarfsgemeinschaften	3.674.000	

(BA-Monatsbericht 10.06)

(2) Problemgruppenorientierte Differenzierung

Auf kommunaler Ebene liegen differenzierte Daten vor. Am Beispiel der Leistungsempfänger nach SGB II im Gebiet des Job Centers Mannheim wird eine an Problemgruppen/Zielgruppen orientierte Differenzierung der Arbeitslosengeld II-Empfänger vorgestellt:

In Mannheim bezogen im August 2006 genau 31.452 Personen in 16.203 Bedarfsgemeinschaften Grundsicherungsleistungen. Darunter befanden sich 22.254 erwerbsfähige Personen, die Arbeitslosengeld II bezogen, sowie 9.198 nicht erwerbsfähige Personen, die Sozialgeld erhielten.

Unter den Bedarfsgemeinschaften dominierte – wie auf Bundesebene – der Haushaltstyp Single (10.820 Bedarfsgemeinschaften = 67 %). Nur

5.383 Bedarfsgemeinschaften hatten Kinder (33 %), wobei der Anteil mit vier und mehr Kindern mit 1,5 % verschwindend gering ist. Als erste Zielgruppe könnten Familien mit Kindern definiert werden.

Unter den Arbeitslosengeld II-Empfänger lassen sich folgende Gruppen differenzieren:

- a) Junge Arbeitslose unter 25 Jahren: 3.577 Personen
- b) Ältere Arbeitslose über 55 Jahre: 3.128 Personen
- c) Allein Erziehende: 2.434 Personen
- d) Langzeitarbeitslose: 8.513 Personen (von 11.678 arbeitslos gemeldeten Arbeitslosengeld II-Beziehern), wobei sich Überschneidungen mit den anderen gewählten Kategorien ergeben.

Bei der Konzeption des Mannheimer Grundsicherungsmodells wird auf die beschriebene Heterogenität der Arbeitslosengeld II-Empfänger eingegangen.

5. Normative Prämissen des Mannheimer Grundsicherungsmodells

Ohne Werturteile lässt sich keine Gestaltungsoption inhaltlich begründen. An dieser Stelle sollen die wesentlichen normativen Prämissen des Mannheimer Grundsicherungsmodells offen gelegt werden.

1. Die bereits im Sozialhilfegesetz der sechziger Jahre festgelegte Arbeitspflicht für Transferempfänger wird befürwortet. Wer bei Bedürftigkeit steuerfinanzierte Grundsicherungsleistungen erhält, der soll grundsätzlich eine Gegenleistung erbringen. Diese sollte durch Aufnahme zumutbarer Beschäftigung im privaten Arbeitsmarkt oder – notfalls – durch dem Gemeinwohl dienende Beschäftigung erbracht werden.
2. Der bedürftige Bürger hat die Verpflichtung, seine Kräfte voll für die Arbeitssuche einzusetzen. Eine Leistung des Staates erhalten die Bürger nur dann, wenn sie eine zumutbare Gegenleistung erbringen.

Der Umfang und die Zumutbarkeit der Gegenleistung sind individuell verschieden und können sich im Zeitablauf verändern. Die Fallbetreuer in den JobCentern sollten ausreichend Zeit für die Betreuung von Grundsicherungsleistungsempfängern haben, sodass sie das Gegenleistungspaket individuell ausgestalten können.

3. Arbeit als soziale Norm muss unbedingt aufrechterhalten bleiben, um die Bereitschaft der Steuerzahler zu erhalten, das hohe Niveau der Grundsicherung in Deutschland dauerhaft zu finanzieren. Wenn der Anteil der Transferempfänger in einer Gesellschaft immer mehr zunimmt, wird die Gegenreaktion der Steuer- und Beitragszahler nicht auf sich warten lassen. Der Grundkonsens in einer Gesellschaft, dass wirklich Bedürftige von den Leistungsfähigen in einer Gesellschaft versorgt werden sollen, ist dann in Gefahr.
4. Steuerfinanzierte Grundsicherungsleistungen sollten ausschließlich für Bedürftige zur Verfügung gestellt werden. Dementsprechend müssen die Hürden zum Erhalt dieser Leistungen hoch sein. Grundsicherungsleistungen dürfen keine Aufstockungsleistungen für Schwarzarbeiter sein, aber auch keine leicht zu erhaltenden Einkommenszuschüsse für eigentlich nicht bedürftige Vollerwerbstätige. Die Bedürftigkeitsprüfung muss dementsprechend streng und die Prüfung der Arbeitsbereitschaft durch gemeinnützige Beschäftigung stark ausgeprägt sein.
5. Höherer und mühsamerer Arbeitseinsatz soll belohnt werden: Wer auf dem privaten Arbeitsmarkt tätig ist, muss deutlich mehr Einkommen zur Verfügung haben wie Nicht-Erwerbstätige. Wer gemeinnützig arbeitet, muss weniger in der Tasche haben als Beschäftigte bei privaten Arbeitgebern (bei gleichem Arbeitseinsatz). Wer nicht arbeitet muss deutlich weniger Einkommen zur Verfügung haben als privat oder gemeinnützig Beschäftigte.
6. Aus Gerechtigkeitsgründen sollen junge und alte Arbeitslose unterschiedlich behandelt werden. Die Arbeitspflicht sollte für junge Arbeitslose, die ihren beruflichen Lebensweg noch vor sich haben,

um eine Ausbildungspflicht ergänzt werden. Bei älteren Arbeitslosen, die jahrzehntelang erwerbstätig waren und z.T. wegen unsinniger staatlicher Regelungen zur Förderung von Vorruhestand und Altersteilzeit arbeitslos wurden, sollte die Arbeitspflicht mit Bedacht und Fingerspitzengefühl durchgesetzt werden.

7. Das Selbstbestimmungsrecht der Menschen ist zu achten. In welcher Form die Menschen ihrer Arbeitspflicht nachkommen, sollte ihnen selbst überlassen werden. Jedoch sollten klare Anreize gesetzt werden, dass die Menschen eine Chance erhalten, sich aus eigener Kraft aus dem Transferbezug zu befreien.
8. Der Staat hat die Verpflichtung, sich um die Schwachen in der Gesellschaft zu kümmern. Dazu zählen insbesondere die Verlierer des Strukturwandels. Es ist jedoch falsch verstandene Hilfe, lediglich einen monatlichen Scheck in Höhe des Existenzminimums auszugestalten. Eine Förderpflicht des Staates besteht z.B. darin, dass die JobCenter zur Vermittlung von Langzeitarbeitslosen gut funktionieren.
9. Sämtliche staatliche Regelungen, insbesondere im Bereich der Grundsicherung, müssen leicht verständlich sein. Dies gilt insbesondere für Anreizregelungen. Die Menschen müssen Klarheit über die Konsequenzen ihrer Verhaltensreaktionen erhalten – sowohl kurzfristig (z.B. Anspruch auf zeitlich befristete Einkommenszuschüsse, Sanktionen als Konsequenz von Regelmissachtung), als auch langfristig (Einkommensverluste in der Zukunft durch Verzicht auf Ausbildung). Es macht keinen Sinn hochkomplexe Regelung mit dem Verweis auf Einzelfallgerechtigkeit zu konstruieren – lediglich die Besserinformierten unter den Bedürftigen profitieren von den komplizierten Regelungen.
10. Der Verwaltungsaufwand muss systematisch bei Veränderungen des Sozialsystems mitgedacht werden. Häufige Detailländerungen auf der Ebene von Rechtsverordnungen und Durchführungsbestimmungen treiben die Verwaltungskosten in die

Höhe. Staatliche Programme werden häufig vor dem Hintergrund der Einzelfallgerechtigkeit in einer Komplexität aufgelegt, dass sie mehr die Verwaltung beschäftigen, als die gewollte politische Wirkungsrichtung zu entfalten (z.B. Mainzer Kombilohnmodell).

6. Die zehn Bausteine des Mannheimer Grundsicherungsmodells

Um Langzeitarbeitslose und gering Qualifizierte in Beschäftigung zu bringen, ist eine „Mehr Selbstverantwortung, mehr Anreiz“ Strategie nach unserer Ansicht zielführend. Anders formuliert: Die Arbeitsmarktpolitik muss noch konsequenter als bisher das „Fördern und Fordern“ durchsetzen. Die entscheidende Frage ist das Wie? Die öffentlichen Reaktionen der Politik zu Kürzungsvorschlägen beim Arbeitslosengeld II, wie sie jüngst vom ifo-Institut und vom Sachverständigenrat vorgelegt wurden, sind ziemlich eindeutig: An eine generelle Kürzung des Arbeitslosengeldes II ist zurzeit nicht zu denken. Unstrittig ist dagegen die Kürzung und Streichung des Arbeitslosengeldes II bei konsequenter Arbeitsverweigerung, was nach dem verabschiedeten Fortentwicklungsgesetz ab 1. Januar 2007 konkretisiert wird. Kurzfristig konsensfähig könnte weiterhin eine verbesserte Komposition der bestehenden Elemente der aktuellen Grundsicherung und Arbeitsmarktpolitik sein. Hierzu wollen wir mit den zehn Bausteinen des Mannheimer Grundsicherungsmodells einen Beitrag leisten.

6.1 Konsequente Einforderung der Arbeitspflicht

In Deutschland ist die Arbeitspflicht für Transferempfänger verfassungsrechtlich abgesichert und gesetzlich verankert. Die

Durchsetzung der Arbeitspflicht ist zentral für die Verhaltensreaktionen der Menschen: Wird sie von staatlicher Seite nicht eingefordert, vergleichen Grundsicherungsempfänger ihr Arbeitslosengeld II-Einkommen mit dem Markteinkommen – und bemühen sich nicht um gering bezahlte Jobs. Nur in diesem Fall wirkt die Grundsicherung als impliziter Mindestlohn. In der Praxis ist zu beobachten, dass die Arbeitspflicht jedoch regional sehr unterschiedlich intensiv eingefordert wird. Das Problem ist ein Vollzugsdefizit. An fehlendem Personal in den Job-Centern scheitert die Durchsetzung der Arbeitspflicht vielerorts nicht mehr – an dieser Stelle hat sich durch die Hartz-Gesetze Entscheidendes verbessert. Auch Sanktionen bei Arbeitsverweigerung stehen ausreichend zur Verfügung – eine Kürzung der Hilfe auf Null bei fortgesetzter Arbeitsverweigerung ist gemäß Fortentwicklungsgesetz zumindest ab 2007 in klar festgelegten Stufen juristisch möglich. Auch die Zumutbarkeit von Stellen am privaten Arbeitsmarkt wurde verschärft. Doch die Sanktionsmöglichkeit bei Arbeitsverweigerung und die Erhöhung der Zumutbarkeitsschwelle für Stellen im ersten Arbeitsmarkt verpuffen weitgehend, wenn die Arbeitsbereitschaft der Menschen nicht konsequent durch verpflichtende kommunale Arbeitsgelegenheiten (z.B. Zusatzjobs) geprüft wird.

Die Einforderung der Arbeitspflicht durch dem Gemeinwohl dienende Arbeiten ist deshalb extrem wichtig, weil somit zum einen lediglich die wirklich Bedürftigen die Hilfe erhalten – Mitnahmeeffekte von Nicht-Bedürftigen entfallen. Das haben z.B. die Erfahrungen in Leipzig, Freiburg und auch Mannheim gezeigt – Nicht-Bedürftige stellen erst gar keinen Antrag, wenn sie mit einem kommunalen Beschäftigungsangebot konfrontiert werden. Es braucht dazu eine ausreichende Zahl dem Gemeinwohl dienender Beschäftigungsverhältnisse in allen regionalen Arbeitsmärkten. Eventuell auftretende Verdrängungseffekte lassen sich voraussichtlich nicht vollständig vermeiden – sie sind notfalls in Kauf zu nehmen, um Mitnahmeeffekte bei der Grundsicherung zu minimieren und Anreizinstrumente überhaupt erst zur Entfaltung kommen zu lassen. In

Mannheim werden gute Erfahrungen mit der ständigen Abstimmung der Zusatzjobs mit den Kammern und Personalvertretungen gemacht, die sorgfältig auf die Einhaltung der Kriterien „zusätzlich und wettbewerbsneutral“ achten.

Ohne konsequente Einforderung der Arbeitspflicht laufen Anreizinstrumente weitgehend ins Leere – zumindest dann, wenn eine Kürzung des Arbeitslosengeldes II politisch nicht erwünscht ist. Das zeigt sich am Phänomen der Aufstocker, die in ihrer überwiegenden Mehrheit lediglich geringfügig zum Arbeitslosengeld II hinzuverdienen. De facto verdienen sie lediglich soviel hinzu, wie sie weitgehend behalten dürfen, also etwa 200 € – mit der Konsequenz, dass sie ihrer kaum eingeforderten Arbeitspflicht pro forma nachkommen, in Ruhe gelassen werden und u.U. unter der Tarnkappe der geringfügigen Beschäftigung schwarzarbeiten.

Zwischenergebnis: Das Vollzugsdefizit bei der Einforderung der Arbeitspflicht in Deutschland sollte beseitigt werden – aus Effizienz- und Gerechtigkeitsgründen. Mitnahmeeffekte durch nicht wirklich Bedürftige lassen sich durch die konsequente Einforderung der Arbeitspflicht vermeiden (Effizienzaspekt). Die Beseitigung des Vollzugsdefizits ist auch die Voraussetzung dafür, dass Anzeilelemente ihre Wirkung entfalten und Tarnkappenarbeitsverhältnisse unattraktiv werden. Dass sich Menschen mit geringfügigen Beschäftigungen de facto der Arbeitspflicht entziehen können, ist ungerecht gegenüber vollzeitarbeitenden Geringverdienern, die kaum mehr als die Aufstocker verdienen (Gerechtigkeitsaspekt).

6.2 Gemeinnützige Beschäftigung und ehrenamtliches Engagement als Gegenleistung für die Grundsicherungsleistung

Das Arbeitsentgelt errechnet sich üblicherweise aus den Komponenten Zeit und Leistung. Einen vollen Monatslohn erhält nur der Beschäftigte,

der die geforderte Leistung in der vollen Zeit erbracht hat. Das sollte prinzipiell auch für die gemeinnützige Beschäftigung gelten.

Gemeinnützige Beschäftigung erfüllt im Rahmen unseres Grundsicherungsmodells mehrere Funktionen. Zum einen dient sie als Test auf Arbeitsbereitschaft, zum anderen sollte sie als Gegenleistung für die vom Steuerzahler finanzierte Grundsicherung verstanden werden und damit die zur Verfügung stehende Freizeit der Hilfeempfänger nutzen. Nicht zuletzt bietet sie aber auch Teilhabe an Beschäftigung und damit das Signal, dass die Menschen gebraucht werden. Derzeit sind Zusatzjobs (so genannte Ein-Euro-Jobs) grundsätzlich auf sechs Monate befristet, sodass sie lediglich die erste Funktion – den Test auf Arbeitsbereitschaft – wahrnehmen können. Um den Charakter als Gegenleistung für Transferbezug zu erhalten, müssen sie jedoch dauerhaft eingerichtet werden.

Andererseits dürfen sie nicht so ausgestaltet werden, dass sie eine attraktive Alternative zu privaten Jobs darstellen. Deshalb sollte die vorgeschlagene Art der gemeinnützigen Beschäftigung sich in mehreren Punkten von traditionellen Zusatzjobs unterscheiden. Die Mehraufwandsentschädigung an Hilfeempfänger ist kritisch zu überprüfen und die Pauschalen an die Träger der Maßnahmen sollten nur in den Fällen gezahlt werden, in denen kein Mehrwert entsteht und ein tatsächlicher fallbezogener Integrationsaufwand erforderlich ist. Auch sollte es sich nicht um einen dritten Arbeitsmarkt mit staatlich finanzierter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung handeln.

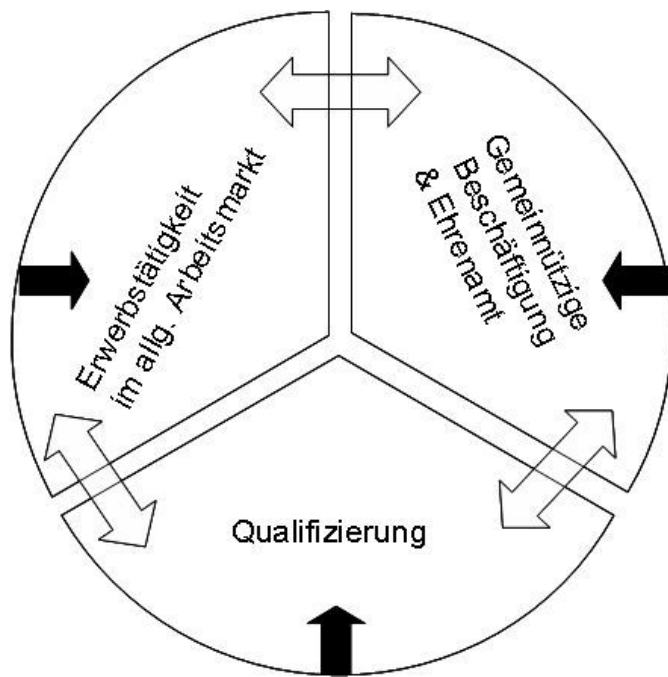
Stattdessen wird vorgeschlagen, dass ehrenamtliches Engagement zusätzlich als gemeinnützige Beschäftigung anzuerkennen ist und den bisherigen Zusatzjobs gleichgestellt wird. Dies ist ansatzweise bereits in den Niederlanden realisiert. Bislang beschränken sich die Einsatzfelder der Zusatzjobs überwiegend auf kommunale Verwaltungen und die Träger der Wohlfahrtspflege, weil sich dort die Kriterien gemeinnützig, zusätzlich und wettbewerbsneutral am einfachsten legitimieren lassen. Künftig sollte das Kriterium „dem Gemeinwohl dienend“ ausreichend sein, um diese

öffentlichen Beschäftigungsverhältnisse zu legitimieren. Damit könnte der gesamte Bereich des Ehrenamts einbezogen werden. Es könnte eine erheblich erweiterte Beschäftigungslandschaft entstehen, die von Schulen, Initiativen, Technisches Hilfswerk, Feuerwehren, kulturellen Einrichtungen, bis hin zu den zahlreichen gemeinnützigen Vereinen sinnvolle Arbeiten anbieten. Die JobCenter könnten sich darauf beschränken grundsätzliche Anerkennungsverfahren durchzuführen, ohne wie jetzt üblich Einzelbewilligungen für jede Stelle zu bewilligen. Förderfähig wäre aber auch ein ehrenamtliches Engagement außerhalb von Institutionen, sofern es nicht einem privaten Interesse, sondern dem Gemeinwohl dient.

6.3 Stundenregel

Um die Arbeitspflicht effizient und gerecht einzufordern, ist die Festlegung einer zumutbaren Wochenarbeitszeit durch den Fallbetreuer unerlässlich. Über die Hälfte der derzeitigen Hilfeempfänger sind Single (vgl. Sachverständigenrat 2006a) – so auch in Mannheim. Im Regelfall ist demnach eine Vollzeittätigkeit zumutbar. Von dieser Regel kann nach Ermessen – differenziert nach Zielgruppen – z. B. wegen Erziehungs- und Pflegeaufgaben oder Alter abgewichen werden. Dazu sind regelmäßige Überprüfungen durch Fallbetreuer und Neufestlegungen im Rahmen der Eingliederungsvereinbarungen nötig. Eine Stundenregel kann demnach individuell auf die jeweilige Haushaltssituation der Hilfeempfänger bzw. Zielgruppe abgestimmt werden.

Abbildung 3: Mannheimer Grundsicherungsmodell –
Umsetzung der Stundenregel



Die Stundenregel bezieht jedoch auch gemeinnützige Beschäftigung und Ehrenamt sowie Qualifizierung mit ein (vgl. Abbildung 3). Der Zeitumfang für alle Tätigkeiten (Erwerbstätigkeit im allgemeinen Arbeitsmarkt, Gemeinnützige Beschäftigung und Ehrenamt, Qualifizierung) umfasst in der Regel 40 Stunden. Der Regelumfang wird nur bei Vorliegen individueller oder zielgruppenbezogener Hinderungsgründe (z.B. Kinderbetreuung) reduziert.

Die zeitliche Aufteilung der drei Tätigkeitsbereiche ist variabel und leistungrechtlich gleichwertig und wird zwischen Persönlichen Ansprechpartner (PAP) und Kunden in der Eingliederungsvereinbarung geregelt. Vorrangiges Ziel ist die Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt.

Unterschreitet der gesamte Tätigkeitsumfang die „Regelarbeitszeit“ von 40 Stunden, wird die Regelleistung um diesen Anteil reduziert (außer bei Anerkennung von berechtigten Gründen) für eine reduzierte Gesamttätigkeit.

Die Zuverdienstregeln müssen dazu nicht unbedingt verändert werden – sie können ohne Absenkung des Hilfeniveaus sowieso nicht wesentlich attraktiver ausgestaltet werden, ohne zusätzliche Anspruchsberechtigte zu

produzieren. Will man sie mit Blick auf die Förderung von Vollzeittätigkeit dennoch verändern, so sollte eine einfach verständliche Lösung gewählt werden. So könnten z.B. die ersten 400 € voll angerechnet werden ($t=1$), darüber hinaus gehende Zusatzverdienste bis zur Bruttoeinkommensschwelle (Y^*) lediglich zu 50 % ($t=0,5$).

Klar sollte sein: Wer weniger als die vereinbarte Stundenzahl arbeitet (privat oder/und gemeinnützig), ist mit dem Kürzungsmechanismus des Fortentwicklungsgesetzes konfrontiert, d.h. er erhält seine Regelleistung nur zu den Anteilen, die er tatsächlich erbracht hat.

6.4 Intensivberatung durch JobCenter

Voraussetzung für die konsequente Einforderung der Arbeitspflicht, der Durchsetzung von Sanktionen bei der Verletzung der Arbeitspflicht, der Festlegung einer Mindeststundenzahl im Rahmen von Eingliederungsvereinbarungen ist die Intensivberatung in den JobCentern. Das bestätigen auch die Erfahrungen in Großbritannien und den USA.

In Deutschland herrscht an dieser Stelle zurzeit ein Vollzugsdefizit – die Intensität der Beratung lässt zu wünschen übrig.

Es ist eine offene Frage, ob die Intensivberatung besser durch die Arbeitsgemeinschaften von Arbeitsagenturen und Kommunen oder durch die (Options-)Kommunen erledigt werden können. Dazu sollten grundsätzlich die Ergebnisse der Evaluation abgewartet werden. Da jedoch die Gefahr besteht, dass eine Evaluation wegen zu schlechter Datenqualität zu wenig verwertbaren Aussagen kommen könnte, muss bereits jetzt eine arbeitsfähige Organisationsstruktur – sowohl bei ARGEn als auch bei Optionskommunen sichergestellt werden. Dazu hat der Ombudsrat in seinem Abschlussbericht konkrete Vorschläge entwickelt, die zeitnah umgesetzt werden sollten.

6.5 Qualifizierungspflicht für junge Menschen und Vorrang für Arbeit für alte Menschen

Die Arbeitspflicht sollte für junge und für alte Menschen unterschiedlich ausgestaltet werden. Für junge Menschen sollten die Arbeitspflicht durch eine Qualifizierungspflicht ergänzt werden. Qualifizierung sollte Vorrang vor Zuschüssen für Niedriglohnjobs haben. Im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik existiert bereits jetzt eine Vielzahl von Fördermaßnahmen: Zertifikate, berufliche Weiterbildungen, Schnupperpraktika etc. große Bandbreite sollte eher ausgebaut werden, um die Zukunftschancen der jungen Menschen zu verbessern.

Für alte Menschen sollte ein Vorrang für Arbeit eingeräumt werden – durch im Wesentlichen zwei Maßnahmen. Zum einen sollten alte Menschen ab 60 Jahren die Möglichkeit zum zeitlich befristeten Zuverdienst bis zur relativen Armutsgrenze gewährt werden. Zum anderen müssen die Vorruhestandsregelungen, die weiterhin über eine Milliarde € pro Jahr kosten, umgehend abgeschafft werden.

6.6 Konsequente Durchführung von Bedürftigkeitsprüfungen

Die Zahl der Arbeitslosengeldempfänger ist auch deshalb gestiegen, weil die Bedürftigkeitsprüfung gegenüber den Regelungen im Sozialhilferecht weniger streng geworden ist. Der Zustrom in das Arbeitslosengeld II muss jedoch durch eine hohe Zugangshürde verringert werden. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung wurde im Rahmen des Fortentwicklungsgesetzes durch etwa 50 Änderungen beim Arbeitslosengeld II bewirkt, die zum 1.8.2006 in Kraft traten. Es kommt nun darauf an, dass – im Gegensatz zur bisherigen Praxis (s. Prüfbericht des Bundesrechnungshofs) – an dieser Stelle kein Vollzugsdefizit entsteht. In Mannheim besteht schon seit Ende 2004 eine qualifizierte Zugangssteuerung (Mannheimer Erstantragsstelle – MEAS), die in 2005 die Neuzugänge von Arbeitslosengeld II-Beziehern um fast die Hälfte (8,9 %) gegenüber dem Bundesdurchschnitt (16 %) begrenzen konnte. Im Kern geht es darum, konsequent Arbeit vor der Leistungsgewährung anzubieten.

6.7 Zeitlich befristete Einkommenszuschüsse bis zur Armutsgrenze

Bereits jetzt besteht die Möglichkeit, die Arbeitsverhältnisse von Grundsicherungsempfängern durch zeitlich befristete Einkommenszuschüsse (Einstiegsgeld) deutlich zu verbessern. Positive Wirkungen auf die Beschäftigungsaufnahme ließen sich in Experimenten in Deutschland und Kanada nachweisen, weshalb dieses Instrument im Rahmen von Hartz IV eingeführt wurde. Damit ist jedoch eine Besserstellung gegenüber voll arbeitenden Nicht-Grundsicherungsempfängern verbunden, so dass die zeitliche Befristung von der individuellen Situation der Grundsicherungsempfänger abhängig gemacht werden sollte, um Ungerechtigkeiten zu vermeiden. Der Anreizeffekt dieses Instruments könnte mit Blick auf Vollzeitbeschäftigung erhöht werden, wenn es

- a) nicht vorwiegend als Förderung selbstständiger Beschäftigung von Arbeitslosengeld II-Empfänger eingesetzt würde, sondern auch zur Förderung abhängiger Beschäftigung, und
- b) anrechnungsfreie Zuverdienste bis zur relativen Armutsgrenze nach der OECD-Definition (bei Single: 938 €) zeitlich befristet erlaubte.

6.8 Zeitlich befristete Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber als Gutscheine

Weiterhin könnte die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber im Einzelfall sinnvoll sein, auch wenn sich die Gefahr von Mitnahmeeffekten bei Eingliederungszuschüssen in der Vergangenheit gezeigt hat. Die Lohnkostenzuschüsse könnten jedoch zur Minimierung von Mitnahmeeffekten verbessert werden, indem sie als Gutscheine ausgestaltet werden, die mit der Dauer der Arbeitslosigkeit an Wert gewinnen und mit der Dauer der Beschäftigung an Wert verlieren. Die Vergabe sollte im Ermessen der spezialisierten Arbeitgeberbetreuer in den JobCentern liegen.

6.9 Absenkung der Standards bei dauerhafter Arbeitsverweigerung

Bei einer strikten Einforderung der Arbeitspflicht mit konsequent durchgesetztem Kürzungsmechanismus ist zu erwarten, dass ein Teil der Menschen versucht, den Status erwerbsunfähig zu erreichen. Insbesondere Personen mit dissozialem Verhalten, die unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes nicht mehr integrierbar sind, werden zunehmend in die Zuständigkeit des SGB XII geraten. Wer sich aber dauerhaft durch nicht zu akzeptierendes Fehlverhalten einer Integration in Arbeit verweigert, obwohl er gesundheitlich dazu in der Lage wäre, der muss in Kauf nehmen, dass er bescheidener wohnen muss. Deshalb muss die Sozialhilfe für solche Nicht-Erwerbsfähige unattraktiver ausgestaltet werden als die Grundsicherung für Erwerbsfähige. Da aber auch nach SGB XII ein Existenzminimum zu sichern ist und vermutlich auch hier die Regelleistung aus politischen Gründen nicht abzusenken ist, geht dies nur über deutlich niedrigere Standards. Ein Ansatzpunkt sind die Kosten der Unterkunft. So könnte die Kostenerstattung der Kosten der Unterkunft weniger großzügig ausgestaltet werden als im Rahmen des Arbeitslosengeldes II.

Zur Klarstellung: Diese Regelung kann nicht für Leistungsempfänger gelten, die aus berechtigten Gründen (z.B. Krankheit, Alter, Behinderung) Fürsorgeleistungen erhalten.

6.10 Ergänzende Maßnahmen der Stärkung der Nachfrage nach Arbeitskräften

Ergänzende Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigung der Arbeitslosengeld II-Empfänger haben sowohl der Sachverständigenrat in seinem Modul 3 als auch die Wissenschaftlergruppe um das Ratsmitglied Bofinger entwickelt: Einstiegstarife für Langzeitarbeitslose zur Spreizung der Lohnstruktur sowie die gezielte Abgabensenkung für

Transferempfänger im Niedriglohnbereich zur Minderung der Kostenbelastung für die Betriebe sind beispielsweise sinnvolle ergänzende Maßnahmen, die die Beschäftigungswirkungen der Grundsicherungsreform erhöhen dürften. Wie hoch die Beschäftigungseffekte letztlich sein werden, lässt sich angesichts der vielen empirischen Unwägbarkeiten nicht quantifizieren (vgl. Spermann 2006b für eine ausführliche Begründung dieser Einschätzung). Das vorgeschlagene Maßnahmenpaket weist jedoch in die richtige Richtung, sodass mit großer Wahrscheinlichkeit mit einem Abbau der Arbeitslosigkeit unter den Arbeitslosengeld II-Empfängern und einer Erhöhung der Vollzeit-Beschäftigungsverhältnisse zu rechnen ist.

7. Mögliche Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte

In der deutschen Kombilohndebatte versprechen die Kombilohnbefürworter für Einkommenszuschüsse an Arbeitnehmer für bis zu 3,2 Millionen zusätzliche Beschäftigung (vgl. Sinn et al. 2006) bei vollständiger Streichung des Arbeitslosengeldes und einer angenommenen Arbeitsnachfrageelastizität von -1. Der Sachverständigenrat für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung plädiert für eine Variante eines Kombilohnes im Rahmen des Arbeitslosengeldes II mit Absenkung des Hilfeniveaus um 30 %. Bei einer Bruttolohnsenkung von 6,1 % bei einer unterstellten Arbeitsnachfrageelastizität von -2 (d.h. eine einprozentige Lohnsenkung erhöht die Arbeitsnachfrage der Unternehmen um 2 %) ergibt sich eine Zunahme der Beschäftigung in der Größenordnung von 350.000 Personen (vgl. Sachverständigenrat 2006a, S. 123).

Zumindest die Schätzungen des Sachverständigenrates basieren auf Mikrosimulationen, wenn auch nicht auf numerischen Simulationen auf der Basis von allgemeinen Gleichgewichtsmodellen. Das Problem bei diesen empirischen Methoden ist es jedoch, dass sie stets auf den geschätzten Arbeitsnachfrageelastizitäten aus Untersuchungen zu bestehenden

Beschäftigungsverhältnissen aufbauen. Jedoch kann das Ausmaß der Beschäftigungserhöhung bei *sehr starken* Lohnsenkungen nicht auf der Basis von Elastizitäten abgeschätzt werden – die Schätzergebnisse gelten nur bei minimalen Lohnveränderungen. Da aber neue Stellen in bisher noch nicht erschlossenen Niedriglohnbereichen mit deutlich geringeren Löhnen als bisher entstehen sollen, sind diese Berechnungen mit größter Vorsicht zu beurteilen – sie dürften deutlich überschätzt sein.

Hinzu kommt, dass sie den Schätzungen zugrunde liegenden Daten auf Befragungen von Individuen basieren – wobei typischerweise für Beschäftigungschancen wichtige soft skills (z.B. Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit, Kommunikationsfähigkeit) nicht oder nur unzureichend abgefragt werden können. Empirische Untersuchungen zu den Bewerberchancen in Niedriglohnbranchen haben jedoch gezeigt, dass diese schwer messbaren Fähigkeiten häufig für Stellen im Dienstleistungsbereich von größter Bedeutung sind (vgl. Hieming et al. 2005). Dementsprechend könnten sich die auf der Basis der Beschäftigungseffekte berechneten fiskalischen Einsparungen von bis zu 21 Milliarden € als Folgefehler in den Berechnungen herausstellen.

8. Fazit

Das Mannheimer Grundsicherungsmodell setzt auf die konsequente Einforderung der Arbeitspflicht für alle Arbeitsfähigen durch verpflichtende gemeinnützige Arbeit und gleichwertige Anerkennung ehrenamtlichen Engagements bei intensiver Jobvermittlung und Fallbetreuung, konsequenter Sanktionierung von Arbeitsunwilligkeit und Möglichkeiten der Förderung durch zeitlich befristete Arbeitnehmer- und Arbeitgeberzuschüsse. Die Menschen sollen – wissend um die jeweiligen Auswirkungen – künftig autonom und selbstverantwortlich entscheiden. Vorgeschlagen wird eine „Mehr Selbstverantwortung, mehr Anreiz“-

Strategie. Ein wichtiges Element zur Förderung von Vollzeittätigkeit ist eine Stundenregel, die je nach Haushaltstyp und Zielgruppe variiert werden kann. Zeitanteile, die im allgemeinen Arbeitsmarkt geleistet werden, müssen höher entlohnt werden als gemeinnützige oder ehrenamtliche Arbeit. Bei jungen Menschen sollte die Arbeitspflicht durch eine Qualifizierungspflicht ergänzt werden, bei alten Menschen sollte Arbeit und nicht Vorruhestand gefördert werden. Der Übergang zur Sozialhilfe sollte mittelfristig durch geringere Standards (z.B. für die Kosten der Unterkunft) für chronisch Arbeitsunwillige unattraktiv gemacht werden. Die vorgeschlagene Reform der Grundsicherung sollte ergänzt werden durch Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitsnachfrage der Unternehmen – durch Kostenentlastungen für gering qualifizierte Arbeit. Das Gesamtpaket des Mannheimer Grundsicherungsmodells verspricht positive Beschäftigungseffekte und geringere Arbeitslosenzahlen. Auch dürfte es zu fiskalischen Entlastungen führen - ohne dramatischen Systemwechsel und ohne generelle Senkung des Arbeitslosengeld II-Niveaus. Die Größenordnung dieser Effekte lässt sich jedoch nicht bestimmen. Erste praktische Erfahrungen zeigen aber, dass erhebliche Effizienzsteigerungen und der Abbau von Ungerechtigkeiten erwartet werden können. Vor dem Hintergrund der großen Unsicherheiten und Unwägbarkeiten bei der Erschließung des Niedriglohnsektors ist jedoch der vorsichtige und graduelle Umbau der Grundsicherung dringend geboten.

Literaturverzeichnis:

Bofinger, P., M. Dietz, S. Genders und U. Walwei (2006): Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich, Dresden.

Brenke, K. (2006): Wachsender Niedriglohnsektor in Deutschland – sind Mindestlöhne sinnvoll?, DIW-Wochenbericht Nr. 15-16/2006, 197-205.

Bundesagentur für Arbeit (2005): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Dezember und Jahr 2005, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2006a): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Oktober, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2006b): Grundsicherung für Arbeitsuchende, Jahresbericht 2005, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2006c): Grundsicherung für Arbeitsuchende, Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit, März, Nürnberg.

Hieming, B., K. Jaehrling, T. Kalina, A. Vanselow und C. Weinkopf (2005): Stellenbesetzungsprozesse im Bereich „einfacher“ Dienstleistungen, Dokumentation Nr. 550, hrsg. v. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Berlin.

OECD (2005): Employment Outlook, Paris.

Reinberg, A. und M. Hummel (2005): Höhere Bildung schützt auch in der Krise vor Arbeitslosigkeit, IAB-Kurzbericht Nr.9/2005, Nürnberg, 2005.

Rhein, T. und H. Gartner und G. Krug (2005): Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert, IAB-Kurzbericht Nr. 3 v. 10.3.2005.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005): Die Chance nutzen - Reformen mutig vorantreiben, Jahresgutachten 2005/06, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006a): Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006b): Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/07, Wiesbaden.

Schettkat, R. (2006): Lohnspreizung: Mythen und Fakten, edition der Hans-Böckler-Stiftung 183, Düsseldorf.

Sinn, H.-W. et al. (2006): Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts, ifo schnelldienst Nr. 2, München.

Spermann, A. (2006a): Basic Income Reform in Germany: Better Gradualism than Cold Turkey, Applied Economics Quarterly Supplement, 57, 113-130.

Spermann, A. (2006b): Der Kombilohn: Chancen, Gefahren und Erfahrungen aus Modellversuchen, Wirtschaftspolitische Blätter, 53, 173-189.

Statistisches Bundesamt (2006): 20% mehr Grundsicherungsempfänger im Jahr 2005, Pressemitteilung vom 21. November 2006, Wiesbaden.
<http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2006/p4870081.htm>.